

對礦業權展限實施環評的若干看法

國立成功大學法律學系 蔡志方教授

環保署於日前預告環評標準修正草案，擴大應實施環評的範圍及於礦業權的展限，就強化環境的保護來說，雖然立意良善，但仍存在著諸多的疑義，應否率爾發布施行，恐怕應該再仔細思量為妥。

首先要留意的是，環保署引為環評標準訂定依據的環評法第 5 條第 2 項規定：「前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查」，從立法體例來看，與其說是「授權的依據」，還不如說是「課予義務的規定」來得貼切。即使仍堅持是「授權依據」，但這一個授權的時效，在民國 84 年 10 月 18 日環保署發布環評標準時也已經用盡。時至今日，雖已歷經 11 次修正，但環保署皆無注意到環評法上述規定在刪除「於本法公布施行後一年內」等字以前，可否擁有修正環評標準的權力？即使基於法的安定性而「既往不究」，環保署總不宜置之不理，一再錯用下去。又，環評法第 5 條第 1 項第 3 款規定，也沒有授權環保署可以將環評範圍擴張到礦業權的展限，針對這一點，修正草案顯然也逾越了授權的範圍。

其次，揆諸立法院的議案關係文書、會議議案關係文書、立法院公報委員會紀錄及院會紀錄，已多次載明「礦業權展限非屬新設定」。換句話說，礦業權的展限並非「新礦業權的賦予」，對此認知，在過往的立法院委員會與院會討論中，所有委員也都沒有異議！環保署卻頑強援用已失效的最高行政法院 92 年判字第 936 號判決所持見解，一廂情願地認定礦業權的展限是一項新權利的賦予，所以堅持一定要重做環評，顯然有誤導民眾之嫌。因為最高行政法院該號判決所根據的法規早已被修正而不能再適用，環保署豈能繼續引用以作為強渡關山的依據！在邏輯上，只有礦業權的有

效期限即將屆滿，才能申請展限，這當然只是「舊礦業權的延伸」，而「不是新礦業權的賦予」，自然也就不必環評。

若從修正草案對礦業權的展限，擬規定須重新實施環評的法理來論起，其實它就違背了環評制度是基於預防原則的設計目的，更與環評應該在開發之前進行的本質不合。苟若重視經濟與環境保護的平衡，那麼第一次環評時，就必須謹慎遵循預防原則，對於是否該核定給予礦業權要有堅強的確信。一旦開發後，如果經濟與環境保護發生不平衡，也應該隨時調整開發的方法和範圍，而不是遲至礦業權申請展限的時候，才想要用再次實施環評來求取平衡兩者的效果。

又修正草案第 11 條的修正理由中，提到環境資源的永續利用，但以礦業的經濟性質來看，與永續利用根本毫無關聯，更遑論是以此作為展限需要環評的說法。就擔心礦業權展限可長達 20 年之久，環境多有變遷的角度來看，這充其量也僅屬於「新標準與舊設施」應如何調適的問題而已，若要藉此實施環評，其理由實在很勉強，當然更沒有法律上「情事變遷原則」的適用。因為法律上「情事變遷原則」，僅限於嗣後情況的改變，並非當事人在締結契約關係當時所能預見，如果就依照原約定履行，顯然會發生不公平的情形，或者當作成一件行政處分後，才發生當初無法預見的情況，此時如果任令原處分繼續持續下去，顯然對公益或者相對人都不利，這時才有這個原則的適用，而可以調整、廢止或變更契約與處分。所以單純以礦業權展限可長達 20 年之久，環境多有變遷，並無法直接先行援用「情事變遷原則」作為礦業權展限應該實施環評的根據。

除了上述之外，我們還可以看到這項修正草案，違背了多項的法律原則，也破壞了法的體系，並侵害了業者被憲法所保障的權利。

第一，礦業權的展限應否實施環評，屬於「絕對法律保留」的事項，依據中央法規標準法第 5 條第 4 款規定，應該以法律規定，再根據同法第 6 條規定，應該以法律規定的，就不可以用命令來規定。否則，就違反了「法律保留原則」。「法律

保留原則」是指有些事項必須保留給法律直接來規定，而法律是由人民直接選舉產生立法委員組成的立法院來制定和修正，具有直接的民意基礎，行政機關並沒有直接的民意基礎。所以修正草案第 11 條規定礦業權的展限應該實施環評，就明顯違反了法律保留原則。另外，又一值得注意的是，一般認為，法律原則上不可以溯及既往，否則，就會侵害法律秩序的安定，讓人民沒有安全感。更何況位階在法律之下的環評標準屬於行政命令，豈能反而不受這種限制？所以修正草案採取溯及既往的規定，將環評法施行前就已經合法存在的老礦場規定展限時，也要實施環評，其合法性是值得懷疑的！

第二，規定礦業權的展限應該實施環評，這和礦業法第 15 條、第 31 條的規定也明顯不合，而違反了「法律優位原則」。法律優位原則是指法律的效力較命令為高，環評標準不僅不能牴觸環評法，也不能牴觸位階比它高的礦業法。既然礦業法第 15 條第 2 項已經規定探礦及開採構想，應敘明水土保持、環境維護（探礦或採礦對環境之影響）、礦場安全措施與礦害的預防等永續經營事項，而第 31 條又規定主管機關可以駁回礦業權展限的申請原因，並不包括必須進行環評。所以環評標準修正草案第 11 條規定，顯然牴觸了位階比它高的礦業法第 15 條、第 31 條。

第三，任何修法都不可以紊亂法規所形成的體系，修正草案第 11 條的規定，顯然與憲法增修條文第 10 條第 2 項所揭示的「經濟之發展應與環境及生態保護兼籌並顧」的原則、中央法規標準法第 5 條規定的「法律保留原則」、環評法第 5 條第 2 項規定的「授權範圍」、礦業法第 12 條第 2 項規定的「展限申請准駁前，探礦權繼續存在」、第 13 條第 2 項規定的「展限申請准駁前，採礦權繼續存在」及礦業登記規則第 41 條規定的「礦業權展限申請核准後，在原礦業執照與礦區圖內批註蓋印」等所形成「非新權利授予」的法規體系不合，破壞了法的體系。或許環保署並沒有意識到，環評標準修正草案關於礦業權展限法律性質的曲解，會紊亂了

為數高達 84 種法律和超過 1,300 種命令所採取的展延、延展或延長等類似展限的法律制度。

最後，從礦業法第 31 條列舉不准展限的事由，以及礦業權的展限「不屬於新權利的賦予」綜合觀察，礦業權展限對於業者而言，應該屬於「既得權」。因為屬於既得權，也才有不准展限時要給予損失補償的問題。加之，同法第 12 條與第 13 條分別規定探礦權與採礦權的展限在主管機關為准駁之前，原礦業權存續，這些規定正是業者的「信賴基礎」，使其願意投入重大的人力與物力來進行開發，而有了進一步的「信賴行為」。礦業權展限既然僅屬於舊權利的延續，礦業權人自然會產生足資保護的「信賴利益」。一旦修正草案將礦業權展限列入應實施環評範圍，以臺灣當今環評程序常受到非法律原因的干擾，導致遷延時日，說不定還會迫使業者不得不放棄礦業權，明顯地將會侵害業者的信賴保護，當然，隨之而來政府必會為此負擔鉅額的損失補償！

綜合前述，個人認為環保署應先致力於環評法第 5 條第 2 項的修正，敦請行政院提請立法院刪除「於本法公布施行後一年內」等字，務期擁有合法修正環評標準的權力！於此之前，環保機關既然同意礦業主管機關核准礦業權，並從事礦業的開發，則對於礦業的環境保護問題，應該將重點置於依法勤加監測業者在期限內對開發場域的環保作為才是。其實，任何修法都會牽一「法」而動全身，希望能有充分的思慮，然後再改弦易轍較為妥適！